

УДК 349.4:711

к.т.н. Михальова М.Ю.,

mariya_mikhaleva@ukr.net, ORCID: 0000-0002-2242-5507,

Київський національний університет будівництва і архітектури

DOI: 10.32347/2076-815x.2019.70.393-400

ЗНАЧЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИ РЕГУЛЮВАННІ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Визначено роль містобудівної діяльності при регулюванні землекористування, а також висвітлено актуальні спірні питання щодо неоднозначності ролі містобудівного права та діяльності при регулюванні землекористування.

Ключові слова: цільове призначення, територіальна зона, обмеженні у використанні

Вступ. Планування територій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях є одним із напрямків державного регулювання у сфері містобудування і регулюється містобудівним законодавством. Регулювання планування, забудови та іншого використання територій здійснюється завдяки розробленню містобудівної документації, яка охоплює як всю територію країни, так і окремі земельні ділянки. В той же час, планування та забудова земельних ділянок здійснюється їх власниками/користувачами.

Містобудування нерозривно пов'язане із регулюванням землекористуванням. На жаль, об'єктивне взаємопроникнення містобудівних і земельних відносин дотепер не знайшло свого адекватного вираження в правовому полі.

Нормативно-правові акти в сфері містобудівної діяльності наголошують, що регулювання земельних відносин у містобудуванні здійснюється відповідно до земельного законодавства. Але сучасність ілюструє відсутність врахування трансформації земельних відносин, яка відбулася з 1992 року і нерозривного практичного взаємозв'язку містобудівного та земельного законодавства і питання щодо впливу містобудівної документації при регулюванні землекористування залишаються актуальними та спірними.

Метою статті є визначення ролі містобудівного права та діяльності при регулюванні землекористування.

Виклад основного матеріалу. Одним із актуальних, невирішених проблем, за часи запровадження приватної власності на землю, залишається неоднозначність ролі містобудівного права та діяльності при регулюванні землекористування. Це яскраво ілюструються розглядом і порівнянням понять «цільове призначення» та «функціональне використання (призначення)».

Цільове призначення та функціональне використання (призначення)

Земельним законодавством визначено поняття «цільове призначення», яке відноситься до земельної ділянки і є використанням земельної ділянки за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою. Поділ земель на окремі види цільового призначення земель, які характеризуються власним правовим режимом, екосистемними функціями, типами забудови, типами особливо цінних об'єктів визначається згідно класифікації видів цільового призначення земель. Цільове призначення земель застосовуються для забезпечення обліку земельних ділянок за видами цільового призначення у державному земельному кадастрі.

В містобудівному законодавстві, на відміну від земельного, застосовується «функціональне використання (призначення)» і при цьому передбачено, що планування територій передбачає обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням. Функціональне використання (призначення) території – це використання території за переважними функціями (багатофункціональна, громадська, житлова, промислова тощо), що існує або встановлюється містобудівною документацією, та наявність інших супутніх функцій, які не суперечать функціям, що переважають. Ключовим моментом є те, що встановлюється домінуюча функція, а паралельно з нею території можуть бути притаманні кілька інших функцій.

Це призводить до складності і плутанини визначення відповідності цільового призначення домінуючій функції при відведенні земельних ділянок та наданні дозволів на будівництво. В сучасному правовому полі, зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території забороняється [8]. У випадках, коли «цільове призначення» і «функціональне використання» формально не кореспондуються це може призводити до порушення прав власників/землекористувачів, і необґрунтованому гальмуванню інвестування.

До того ж важливо наголосити та тому, що в оціночній діяльності, при розрахунку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів, коефіцієнт, який характеризує функціональне використання земельної ділянки встановлюється на підставі Класифікації видів цільового призначення земель. Відсутність уніфікації до понять використання земель може спричинити неадекватність розрахованої нормативної грошової оцінки.

Територіальна зона

На місцевому рівні план зонування визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон з метою забезпечення сумісності забудови окремих земельних ділянок з оточуючою забудовою та землекористуванням. В плані зонування території

встановлюється перелік видів використання земельних ділянок в межах територіальних зон. Зокрема, територіальні зони визначені в Порядку ведення державного земельного кадастру не кореспондуються з переліком зон, визначених в [2]. Види територіальних зон наведені в табл. 1. Виникає питання: які види використання території мають бути встановлені і відображають дійсність, якщо в містобудівному і земельному праві існує поняття «територіальна зона», але зміст їх різний?

Згідно ПКМ №1051 «Про затвердження порядку ведення державного земельного кадастру»	Згідно ДСТУ -н б 6.1.1-12:2011. склад та зміст плану зонування території (зонінг)
Межі адміністративно-територіальних утворень	Громадські
Зони розподілу земель за їх основним цільовим призначенням	Житлові
Економіко-планувальні зони	Рекреаційні
Зони агровиробничих груп ґрунтів	Курортні
Зони дії земельних сервітутів	Зони транспортної інфраструктури
Зони дії обмежень використання земель	Зони інженерної інфраструктури
Зони регулювання забудови (функціональні зони)	Комунально-складські
Зони санітарної охорони	Виробничі
Охоронні зони	Спеціальні
Зони особливого режиму використання земель	Зони земель історико-культурного призначення
Водоохоронні зони	Зони земель природо-заповідного фонду
Прибережні захисні смуги	
Природно-сільськогосподарські зони	
Еколого-економічні зони	
Зони протиерозійного районування (зонування)	
Ключові території екомережі	
Сполучні території екомережі	
Буферні зони екомереж	
Відновлювані території екомережі	
Земельні угіддя	

Обмеження

В останній час виникає необхідність обмеження використання земель з метою забезпечення екологічно збалансованого розвитку територій.

Обмеження, що накладаються на використання земель підлягають державній реєстрації в Державному земельному кадастрі, і є чинними з моменту державної реєстрації. Порядок ведення державного земельного кадастру визначає перелік обмежень щодо використання земельних ділянок, що підлягають державній реєстрації. Перелік цих обмежень в значній мірі кореспондують з обмеженнями, визначеними містобудівним та земельним законодавствами, але не в повній мірі охоплює містобудівні планувальні обмеження.

Земельним Кодексом визначено, що на використання власником земельної ділянки або її частини може бути встановлено обмеження.

Нормативно-правовими актами, договором, рішенням суду можуть бути встановлені такі обмеження у використанні земель: умова розпочати і завершити забудову або освоєння земельної ділянки протягом встановлених строків; заборона на провадження окремих видів діяльності; заборона на зміну цільового призначення земельної ділянки, ландшафту; умова здійснити будівництво, ремонт або утримання дороги, ділянки дороги; умова дотримання природоохоронних вимог або виконання визначених робіт; умови надавати право полювання, вилову риби, збирання дикорослих рослин на своїй земельній ділянці в установлений час і в установленому порядку; обов'язок щодо утримання та збереження пожегозахисних лісових смуг.

Однак, цей перелік не охоплює всіх обмежень, що можуть бути встановлені щодо використання земельних ділянок.

Обмеження, що накладаються на використання земельних ділянок (крім обмежень, безпосередньо встановлених законом та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами) підлягають державній реєстрації в Державному земельному кадастрі, і є чинними з моменту державної реєстрації. Порядок ведення державного земельного кадастру визначає інший перелік обмежень щодо використання земельних ділянок, що підлягають державній реєстрації. Цей перелік включає такі обмеження: охоронна зона, зона санітарної охорони, санітарно-захисна зона навколо об'єкта, зона особливого режиму використання земель, водоохоронне обмеження, земельні сервітути, право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій), право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис), території та об'єкти природно-заповідного фонду, зона особливого режиму забудови, зона радіоактивно забрудненої території, зона

надзвичайної екологічної ситуації, Умова додержання природоохоронних вимог або виконання визначених робіт.

В містобудівному правовому полі обмеження використання земельних ділянок встановлюються містобудівним регламентом в межах територіальних зон, які формуються при розробленні містобудівної документації на місцевому рівні. Перелік планувальних обмежень, передбачених містобудівних законодавством включає обмеження, пов'язані з дотриманням санітарно-гігієнічних та природоохоронних норм, обмеження, пов'язані з поширенням інженерно-геологічних умов, що є несприятливими для будівництва, обмеження, що пов'язані з охороною магістральних мереж інженерної інфраструктури, обмеження використання земельних ділянок за вимогами охорони пам'яток культурної спадщини.

Перелік обмежень, визначених містобудівним та земельним законодавствами в значній мірі кореспондуються між собою. Але в результаті аналізу виявлено, що містобудівні планувальні обмеження не в повній мірі охоплюють обмеження, які підлягають реєстрації в Державному земельному кадастрі.

Висновки. Відсутність єдиного уніфікованого підходу до класифікації земель за цільовим/функціональним призначенням; до поняття територіальної зони створює неоднозначність тлумачення фактичного і потенційно можливого використання земель; сприяє можливості застосування корупційних схем при відведенні земель та наданні дозволів на будівництво; перешкоджає ефективності проведення земельного та містобудівного моніторингу та іноді призводить до порушення прав власників/користувачів та інвесторів.

Список використаних джерел

1. Petrakovska O., Mykhalova M. Problems of spatial planning for the territories development. Materials of the International Scientific and Practical Conference "The Impact of Bioeconomics on Spatial Development of Territories" September 14-15, 2018, Kyiv, Ukraine.
2. Petrakovska O., Mykhalova M. Socio-economic and ecological aspects of land management in cities. Acta Sci. Pol. Formatio Circumiectus 17 (4) 2018, 173–180 www.formatiocircumiectus.actapol.net/pl/ ISSN 1644-0765 http://www.formatiocircumiectus.actapol.net/pub/17_4_173.pdf
3. Закон України «Про державний земельний кадастр» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>.
4. Земельний Кодекс України № 2768-III, 25.10. 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

5. Настанова про склад, зміст плану зонування територій (зонінг). ДСТУ-Н Б Б.1.1-12:2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dnaop.com/html/29582/doc%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3-%D0%9D_%D0%91_%D0%91.1.1-12_2011.
6. Петраковська О.С., Тацій Ю.О. Девелопмент нерухомості та сталий розвиток міст. – К.: Видавничий дім «Кий», 2015. – 504 с.
7. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель. Наказ Державного комітету з земельних ресурсів №458, 23.07.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1011-10>.
8. Про затвердження Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів. Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 489 від 25.11.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1647-16>.
9. Про землеустрій. Закон України № 858-IV, 22.05. 2003[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
10. Про основи містобудування. Закон України № 2780-ХІІ 16.11.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#o195>.
11. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України № 3038-VI, 17.02.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
12. Склад та зміст детального плану території. ДБН Б.1.1-14:2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dbn.at.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-1027>.

к.т.н. Михалёва М.Ю.,

Киевский национальный университет строительства и архитектуры

ЗНАЧЕНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Определена роль градостроительной деятельности при регулировании землепользования, а также освещены актуальные спорные вопросы неоднозначность роли градостроительного права и деятельности при регулировании землепользования.

Ключевые слова: целевое назначение, территориальная зона, ограничения в использовании.

PhD Mykhalova M. Yu.,
Kyiv National University of Construction and Architecture

SIGNIFICANCE OF SPATIAL PLANNING ACTIVITIES IN LAND USE REGULATION

The role of urban development activity in the regulation of land use is defined, as well as the actual disputable issues concerning the ambiguity of the role of urban development law and activity in land use regulation are highlighted. Controversial issues were considered from the point of view of determining the purpose of the land and functional use (designation) of the territory; the notion of "territorial zone", the definition of restrictions on the land use. A comparative analysis of the concept of "territorial zone" in accordance with the land and spatial planning legislation was conducted. The list of restrictions determined by the normative-legal acts, contract or court decision is given; restrictions imposed on the use of land plots that are subject to state registration in the State Land Cadastre and planning restrictions. As a result of the analysis, conclusions are drawn on the consequences of inconsistencies in urban planning and land legislation.

REFERENCES

1. Petrakovska O., Mykhalova M. Problems of spatial planning for the territories development. Materials of the International Scientific and Practical Conference "The Impact of Bioeconomics on Spatial Development of Territories" September 14-15, 2018, Kyiv, Ukraine [in English].
2. Petrakovska O., Mykhalova M. Socio-economic and ecological aspects of land management in cities. *Acta Sci. Pol. Formatio Circumiectus* 17 (4) 2018, 173–180 www.formatiocircumiectus.actapol.net/pl/ ISSN 1644-0765 http://www.formatiocircumiectus.actapol.net/pub/17_4_173.pdf
3. Закон України «Про державний земельний кадастр» [The Law of Ukraine On the state land cadastre]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17) Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17> [in English].
4. Земельний Кодекс України № 2768-III, 25.10. 2001 [Land Code]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14) Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> [in Ukrainian].
5. Настанова про склад, зміст плану зонування території (зонинг). DSTU-N B B.1.1-12:2012 [Instruction on the composition, contents of the zoning plan]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://www.dnaop.com/html/29582/doc%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3-%D0%9D_%D0%91_%D0%91.1.1-12_2011) Retrieved from http://www.dnaop.com/html/29582/doc%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3-%D0%9D_%D0%91_%D0%91.1.1-12_2011 [in Ukrainian].

6. Petrakovska O., Tatsiy Yu. (2015) Development nerukhomosti ta stalyy rozvytok mist [Real Estate Development and Sustainable Urban Development] Kyiv: Publishing house "Kyy" [in Ukrainian].

7. Pro zatverdzhennia Klasyfikatsii vydiv tsilovoho pryznachennia zemel. Nakaz Derzhavnogo komitetu z zemelnykh resursiv №458, 23.07.2010 [On Approval of Classification of Types of Purpose Land]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1011-10>. [in Ukrainian].

8. Pro zatverdzhennia Poriadku normatyvnoi hroshovoi otsinky zemel naselenykh punktiv. Nakaz Ministerstva ahrarynoyi polityky ta prodovolstva Ukrainy № 489 vid 25.11.2016 [On approval of the procedure for normative monetary valuation of settlements]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1647-16>. [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy «Pro zemleustrii» [The Law of Ukraine «On land management»]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15> [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy «Pro rehulivannia mistobudivnoi diialnosti» [The Law of Ukraine « On the regulation of spatial planning activities»]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> [in Ukrainian].

11. Zakon Ukrainy « Pro osnovy mistobuduvannia » [The Law of Ukraine « On the basics of urban development »]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#o195> [in Ukrainian].

12. Sklad ta zmist detalnoho planu terytorii. DBN B.1.1-14:2012 [Composition and content of the detailed plan of the territory]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua Retrieved from <http://dbn.at.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-1027>. [in Ukrainian].